



La pratique référendaire et la Mairie de Londres

Timothy Whitton

► To cite this version:

Timothy Whitton. La pratique référendaire et la Mairie de Londres. Bernard D'HELLENCOURT et Pauline SCHNAPPER. La pratique référendaire dans les îles britanniques, CRECIB, pp. 67-84., 2009, Revue Française de Civilisation Britannique, Hors série n°2, 978-2-9115-8029-1. hal-01018461

HAL Id: hal-01018461

<https://hal.uca.fr/hal-01018461>

Submitted on 4 Jul 2014

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

REVUE FRANÇAISE DE CIVILISATION BRITANNIQUE

LA PRATIQUE RÉFÉRENDAIRE DANS LES ÎLES BRITANNIQUES

Crecib.

Publication du Centre de Recherches en Civilisation Britannique

Centre de Recherches et d'Études en Civilisation Britannique (CRECIB)

Présidente d'honneur : Monica CHARLOT (Paris 3) †

Bureau :

<i>Président :</i>	Michael PARSONS (Pau)
<i>Vice-Présidente :</i>	Lucienne GERMAIN (Paris 7)
<i>Secrétaire :</i>	Susan FINDING (Poitiers)
<i>Secrétaire-adjointe :</i>	Agnès ALEXANDRE-COLLIER (Dijon)
<i>Trésorier :</i>	Myriam BOUSSAHBA-BRAVARD (Rouen)
<i>Trésorière-adjointe :</i>	Emmanuelle AVRIL (Paris 3)

Comité de Direction de la Revue :

Fabrice BENSIMON (Paris 10)
 Nicholas DEAKIN (London School of Economics)
 Lucienne GERMAIN (Paris 7)
 Bernard d'HELLENCOURT (Paris 3)
 John KEIGER (Université de Salford)
 Martine MONACELLI (Nice)
 Michael PARSONS (Pau)
 Paul de QUINCEY (British Council)
 Emmanuel ROUDAUT (IEP Lille)
 Pauline SCHNAPPER (Paris 3)
 Timothy WHITTON (Clermont-Ferrand 2)

Comité de Rédaction de la Revue :

Myriam BOUSSAHBA-BRAVARD (Rouen)
 Susan FINDING (Poitiers)
 Lucienne GERMAIN (Paris 7)
 Bernard d'HELLENCOURT (Paris 3)
 Martine MONACELLI (Nice)
 Michael PARSONS (Pau)

ABONNEMENTS, DIFFUSION EN LIBRAIRIE ET VENTE AU PUBLIC :

Presses de la Sorbonne Nouvelle (PSN)

Boutique des Cahiers

8 rue de la Sorbonne, 75005 Paris

☎ 01 40 46 48 02 📠 01 40 46 48 04

ANCIENS NUMÉROS :

(voir en fin de revue)

ISBN ISBN 978-2-9115-8029-1

ISSN 0248-9015

REVUE FRANÇAISE DE CIVILISATION BRITANNIQUE

FRENCH JOURNAL OF BRITISH STUDIES

(www.rfcb.fr)

publiée par

Le Centre de Recherches et d'Études en Civilisation Britannique

(CRECIB – www.crecib.fr)

Hors série n° 2

LA PRATIQUE RÉFÉRENDADAIRE DANS LES ÎLES BRITANNIQUES

Responsables du numéro :

Bernard D'HELLENCOURT et Pauline SCHNAPPER

Directeur de la publication : **Michael PARSONS**

Ce numéro hors série est publié avec le concours financier du CREC
Université Sorbonne Nouvelle Paris 3

Les articles de la présente Revue sont répertoriés et résumés dans
Historical Abstracts

Articles appearing in this Journal are abstracted and indexed in
Historical Abstracts

SOMMAIRE

Bernard d'HELLEN COURT et Pauline SCHNAPPER	Avant-propos p. 5 <i>Foreword</i>
Pauline SCHNAPPER	Les Promesses de référendum depuis 1991, ou comment se débarrasser de la question européenne..... p. 9 <i>Referendums on Europe, or How to Dodge a Difficult Issue</i>
Agnès ALEXANDRE- COLLIER et Karine TOURNIER-SOL	Le Rôle des associations eurosceptiques et du <i>United Kingdom Independence Party</i> dans la campagne référendaire de 2005 autour du traité constitutionnel européen..... p. 19 <i>The Role of Eurosceptic Associations and the United Kingdom Independence Party in the 2005 Referendum Campaign on the European Constitutional Treaty</i>
Edwige CAMP	La Pratique référendaire en Écosse..... p. 31 <i>The Referendum in Scotland</i>
Moya JONES	The Referendums in Wales: 1979, 1997..... p. 45 <i>Les Référendums au pays de Galles : 1979, 1997</i>
Wesley HUTCHINSON	Le Référendum dans les deux Irlande..... p. 55 <i>The Referendum in Ireland : The Two Traditions</i>
Tim WHITTON	La Pratique référendaire et la Mairie de Londres..... p. 67 <i>Holding a Referendum on the Greater London Authority</i>
Jean-Claude SERGEANT	Le Référendum régional de 2004 en Angleterre : anatomie d'un échec..... p. 85 <i>The 2004 Regional Referendum in England : Anatomy of a Failure</i>
Résumés / <i>Abstracts</i>	p. 97
Anciens numéros / <i>Back Numbers</i>	p. 101

La pratique référendaire et la Mairie de Londres

Timothy Whitton

Université Blaise Pascal Clermont-Ferrand

Le 7 mai 1998, un référendum a lieu à Londres pour savoir si les habitants autorisent le gouvernement britannique à organiser des élections en vue de créer la *Greater London Authority (GLA)*. Selon la question posée aux Londoniens, source de débats longs et fastidieux au sein du parlement, la *GLA* doit être constituée à la fois d'une assemblée et d'un maire, celui-ci étant élu au scrutin direct. Ce référendum fait suite aux promesses électorales formulées en 1997 dans le manifeste électoral du Parti travailliste : conformément à ses engagements concernant la décentralisation du pouvoir, le *New Labour* considère, en effet, qu'il est temps pour la capitale du pays de disposer d'une instance politique à la hauteur de ses ambitions nationales et internationales. Cette initiative s'est confirmée récemment par le choix de Londres pour organiser les jeux olympiques de 2012.

Il n'en reste pas moins que le référendum à Londres est relégué au deuxième plan, très loin derrière ceux organisés à l'automne 1997 en Ecosse et au Pays de Galles. Pour déterminer le degré d'indépendance politique souhaité, les Ecossais sont invités à s'exprimer sur la mise en place d'un parlement dans leur pays et les Gallois sur une assemblée¹. L'engouement pour ces deux référendums est de toute évidence amplifié par les revendications identitaires et autonomistes qu'ils impliquent. Le référendum de Londres, en revanche, est loin de susciter les mêmes passions et n'attire que très peu l'attention des médias même si, à l'approche de l'élection du premier maire en 2000, cette situation s'inverse radicalement.

L'enjeu de la mairie de Londres est cependant de taille : il y a plus d'électeurs potentiels à Londres – entre 5 et 7 millions selon le découpage géographique – qu'en Ecosse et au Pays de Galles réunis. Le maire y représentera plus d'électeurs que les dirigeants de certains pays tels que le Danemark, l'Irlande, le Luxembourg ou la Finlande. Un député peut espérer réunir 90 000 voix au maximum et alors qu'un premier ministre se voit confier le pouvoir par son parti, à Londres, le maire sera élu directement par l'électorat. Cela constitue un événement sans précédent dans l'histoire de la Grande-Bretagne et à ce seul égard le recours au référendum paraît tout à fait légitime.

Mais si le *New Labour* avait pu prévoir une aussi large victoire aux législatives de 1997, il y a fort à parier qu'il se serait gardé de s'embarquer aussi facilement dans la voie du référendum à Londres. En effet, dans un pays où les habitudes

¹ Ces deux questions sont traitées dans cet ouvrage.

politiques sont ancrées dans la monarchie parlementaire la plus traditionnelle, le recours au référendum aussi bien sur un plan local que national est toujours considéré comme une nouveauté constitutionnelle. Ce type de scrutin suscite, par conséquent, un débat où la méfiance est de rigueur et le référendum de Londres n'échappe pas à la règle. Les députés de L'opposition, soucieux pour la plupart de protéger la souveraineté parlementaire, surtout si tôt après des élections législatives, contestent pas à pas la démarche du gouvernement. Mais celui-ci, fort de sa victoire historique, n'en a cure et se réfère à son manifeste électoral pour justifier son action.

Toutefois le recours au référendum dans la capitale s'est peut-être inscrit davantage dans l'euphorie de la victoire que dans la réalité de l'exercice du pouvoir. On peut s'interroger, à ce sujet, sur la place qu'un parti, dont la majorité absolue et la popularité sont incontestables, doit accorder à la pratique référendaire. A l'inverse, lorsqu'un parti est au plus bas dans les sondages, le référendum est-il le moyen le plus approprié de consulter l'électorat, quand bien même le projet politique du gouvernement laisserait une large place à la démocratie participative ?

Genèse d'une idée

Depuis avril 1986, date de l'abolition du Grand Conseil de Londres², la capitale est dépourvue d'une instance administrative capable de gérer les affaires de toute la ville par-delà les limites des différentes municipalités³. Lorsque le *GLC* disparaît à la suite d'une bataille âpre entre les membres issus de l'aile gauche radicale du Parti travailliste – dont notamment Kenneth Livingstone, le futur maire de Londres - et le gouvernement de Mme Thatcher, bon nombre de ces responsabilités sont confiées soit à des organismes créés *ad hoc*, soit au *London Residuary Board*, un comité chargé de s'occuper de tous les dossiers restés en souffrance⁴.

Lors des élections législatives de 1992, le Parti travailliste évoque la possibilité de rétablir une autorité centrale à Londres mais, étant donné que son objectif principal est de renforcer sa crédibilité politique, il ne s'engage que très timidement dans ce débat. Pour espérer avoir une chance de remporter les élections, Neil Kinnock, le leader qui a su rassembler le parti, sait qu'il doit minimiser les incursions de la *loony left*⁵, source de tant de divisions pendant les années quatre-vingts. Son parti avance l'argument selon lequel les Londoniens déplorent l'absence d'une autorité stratégique capable, avant tout, de coordonner les services publics de la ville. Tout comme les libéraux-démocrates, les travaillistes s'engagent à créer une nouvelle administration pour gérer, outre les services publics, les sapeurs pompiers, la police, le patrimoine immobilier de Londres ainsi que les transports en commun. A maints égards, la gestion de la ville est devenue absurde et les deux partis s'accordent à dire de manière caricaturale qu'il est temps que « *la responsabilité des*

² *Greater London Council (GLC)*.

³ *Boroughs*.

⁴ Pour plus d'informations voir : Timothy WHITTON 'La mairie de Londres : l'exception qui confirme la règle', in Gilles LEYDIER (ed.), *Les Services publics britanniques*, Presses Universitaires de Rennes, 2004, pp. 257-274.

⁵ L'aile trotskyste du Parti travailliste démonisée par la presse.

lignes blanches et des feux tricolores revienne à une seule autorité ».

Après la quatrième victoire consécutive du Parti conservateur en 1992, les affaires de la capitale sont confiées au ministre de l'Environnement qui devient de fait, ministre de Londres. Un sous-secrétaire d'Etat est aussi nommé pour s'occuper plus particulièrement de la question des transports. En 1994, le Parti travailliste de John Smith publie un document⁶ dans lequel il appelle de ses vœux la mise en place d'une autorité centrale pour la capitale. Un an plus tard, les travaillistes, dans un document intitulé *A Choice for England*, déclarent que Londres doit disposer d'une

*nouvelle autorité qui soit en mesure de conjuguer des fonctions à la fois pour la ville et pour la région. Les projets définitifs qui concerneront cette administration pourraient être soumis à l'approbation de l'opinion publique sous la forme, par exemple, d'un référendum. Ceci renforcerait la fonction de la nouvelle autorité en montrant qu'elle est soutenue activement par les Londoniens*⁷.

Le parti récidive en 1996, cette fois-ci sous la responsabilité de Tony Blair, et, dans son document consultatif⁸, il préconise la mise en place à Londres d'une nouvelle instance « supra municipale ». Dans la mesure, toutefois, où peu de précisions sont données concernant les vraies responsabilités qui lui seront confiées, il s'agit davantage d'une déclaration de principe que d'un engagement ferme.

En mars 1997, la commission consultative sur la réforme constitutionnelle créée par les travaillistes et les libéraux-démocrates⁹ publie un document dans lequel les deux partis apportent un soutien ferme à l'idée d'un référendum concernant une future assemblée pour Londres. Le Parti travailliste se distingue, cependant, en ce qu'il souhaite que le référendum porte également sur la création d'un poste de maire élu directement par les Londoniens. En revanche, aucun accord n'est conclu concernant le système électoral qui sera utilisé pour choisir l'assemblée et le maire. Le manifeste du Parti travailliste¹⁰ reflète cette prise de position mais, là encore, reste vague quant à la méthode précise qui sera employée pour y parvenir :

*Après un référendum qui confirmera le souhait des Londoniens, il y aura une nouvelle donne pour Londres : une nouvelle autorité amenée à faire des choix stratégiques pour la capitale et un maire, tous deux élus au scrutin direct*¹¹.

⁶ *Working together for London*, Labour Party, London, 1994.

⁷ 'A new authority which would combine city-wide and regional functions. The final plans for this authority could be subject to a confirmatory test of public consent such as a referendum. This would strengthen the position of the new authority by demonstrating that it had the active support of Londoners' (p. 3).

⁸ *A Voice for London*, Labour Party, London, 1996.

⁹ *Labour/liberal Democrat Joint Consultative Committee on Constitutional Reform*, March 1997.

¹⁰ Le manifeste du Parti conservateur, en revanche, ne préconise aucun changement dans la gouvernance de Londres.

¹¹ 'Following a referendum to confirm popular demand, there will be a new deal for London, with a strategic authority and a mayor, each directly elected'. Labour Party Manifesto, 1997.

L'engagement est pris de doter la capitale d'un maire et d'une mairie et suite à sa victoire aux élections législatives de 1997, il est confirmé par la Reine d'Angleterre dans son discours prononcé le 14 mai 1997¹². La procédure parlementaire dure quelque neuf mois jusqu'au 23 février 1998, date à laquelle la législation concernant le référendum est promulguée.

C'est le contenu précis de ce dernier qui va s'avérer particulièrement complexe. Comment, en effet, obtenir une réponse claire – l'objectif premier d'un référendum – aux multiples questions soulevées par la promesse électorale de créer une mairie à Londres ? Les débats parlementaires sur ce référendum se déclinent en trois étapes dont les deux premières correspondent à la publication du Livre Vert et du Livre Blanc. Le feu des opposants à ce scrutin se concentre ensuite essentiellement sur la question – ou les questions – qui seront posées sur les bulletins du référendum.

« Manifestoitis »¹

Il est difficile d'affirmer avec certitude que le *New Labour* avait envisagé une telle victoire électorale en 1997. Sa majorité absolue de 88 sièges² lui confère un pouvoir indiscutable qui le dispense *a priori* de revenir devant l'électorat pour créer un nouvel échelon de gouvernement : ceci est d'autant plus vrai à Londres où le Parti travailliste remporte 57 des 74 sièges. Or, le référendum portant sur le maire et l'assemblée de Londres est inscrit très tôt à l'ordre du jour du nouveau parlement et confère par là même un caractère inéluctable aux engagements pris dans le manifeste électoral³.

Dans un premier temps, surtout compte tenu de la large victoire des travaillistes, les députés s'interrogent sur la pertinence du référendum : de l'aveu même de l'opposition, lorsque l'électorat confie un mandat aussi clair à un parti, pourquoi, en effet, ce dernier chercherait-il à diluer ce pouvoir – par voie

¹² 'Legislation will be introduced to provide for a referendum on a directly elected strategic authority and a directly elected mayor for London'.

¹⁴ 'We won the election. We have a big majority. Our Back Benchers will support us, because if they do not, they will be thrown out of the parliamentary party and deselected. Therefore we are right', *Hansard*, 19 novembre 1997, col. 404. 'Let us marshall the terracotta army, muttering that it is in the manifesto, and march it all through', *Hansard*, 26 novembre 1997, col. 1008.

² 418 sièges remportés au Royaume Uni sur un total de 659.

³ Nick Raynsford, Minister for London: 'However, I remind my hon. Friend that the Labour party won the election on a clear manifesto commitment to introduce a new strategic body comprising a directly elected mayor and a directly elected authority. We are committed to introducing that manifesto pledge, and we shall ensure that the people of London see us honour it', *Hansard*, 6 June 1997, col. 694. 'He knows what we said in our manifesto, and we regard that as fundamental. We are in the business of putting into effect our manifesto commitments and we shall not in any way resile from them', *ibid.* 696. Un an plus tard, Lord Irvine, Lord Chancellor déclare: 'We have not declared that a referendum must precede all changes with any constitutional dimension. An unequivocal Manifesto commitment can obviously be sufficient democratic warrant...', *The Government's Programme on Constitutional Reform*, Annual Constitution Lecture, 8 décembre 1998.

référendaire de surcroît - auprès de nouvelles instances politiques territoriales⁴⁵ ? Par delà ces questions sur le principe même du référendum, on s'interroge aussi sur l'interaction possible entre la nouvelle mairie et les différentes municipalités⁶ qui, selon certains, sont mieux placées pour mettre en place des politiques adaptées à la zone géographique administrée⁷ qu'une autorité centrale, quand bien même celle-ci serait « stratégique ». De plus, compte tenu de la domination de Londres au Royaume-Uni, voire de son rôle sur un plan international, on s'étonne du fait que le référendum puisse ne concerner que les Londoniens. Il paraît évident, même à ce stade des débats, que la mairie de Londres rayonnera bien au-delà des frontières de la ville elle-même.

Les parlementaires s'intéressent ensuite, plus précisément, à la consultation que doit présenter le Livre Vert. Si ce dernier est effectivement une étape consultative, comme le veut la tradition parlementaire, il coule de source que le Livre Blanc devra faire état des choix qui seront opérés par le gouvernement par rapport à cette consultation préalable. Dans ce cas, la tentation sera grande, lors du référendum, de demander que l'électorat approuve – ou pas – le contenu du Livre Blanc. Une fois l'approbation obtenue, les parlementaires pourront se servir de ce « vote de confiance » pour légiférer.

Certains députés vont encore plus loin dans ce sens et demandent que le référendum porte sur le projet de loi⁸ qui sera le fruit du Livre Blanc. Ils estiment que, de cette manière, l'opinion publique sera suffisamment avisée du contenu pour pouvoir prendre une décision, laquelle, par ailleurs, pourra être prise au sérieux par le pouvoir en place. Or, cette méthode soulève de sérieux problèmes de lisibilité car on demande à l'électorat de se prononcer sur un document très technique, peu accessible à ceux qui ne sont pas rompus à la tâche et qui, de ce fait, peut détourner de nombreux électeurs des urnes alors que les élections à l'échelon local sont déjà largement boudées. En revanche, cette méthode aura le mérite incontestable de faire porter le référendum sur un sujet largement débattu par les députés et les *Lords* dans le plus strict respect de la démocratie parlementaire britannique.

Toutefois, ce calendrier, qui prévoit le référendum après les étapes parlementaires, n'est pas du goût de tout le monde. On craint qu'un référendum organisé après les étapes législatives ne joue le rôle d'une motion de censure par rapport à l'action globale du gouvernement en place. Si, au contraire, le référendum a lieu avant, il peut être l'occasion pour l'électorat concerné d'autoriser le déclenchement d'un processus qui permette *éventuellement* aux parlementaires de

⁴ Lire à ce propos l'intervention du député Alan Clark, du 6 juin 1997, *Hansard*, col. 737.

⁵ Certains députés travaillistes ne manquent pas l'occasion de souligner le fait que l'abolition du GLC en 1986 n'a jamais fait l'objet d'un référendum et que la plupart des réponses reçues par le Ministère à l'époque montraient clairement que l'opinion publique ne souhaitait pas la voir disparaître. Voir *Hansard*, 10 novembre 1997, col. 630 et pour une définition intéressante de « *chutzpah* » (la mauvaise foi de l'Opposition), le *Lords Hansard*, 15 décembre 1997, col. 448.

⁶ Les 32 *boroughs*.

⁷ La pollution de l'air et la pauvreté sont les deux exemples fréquemment cités par l'opposition.

⁸ *Bill*.

légiférer⁹. Par ailleurs, l'organiser avant revient à lui conférer un caractère de référendum « consultatif »¹⁰ dont le résultat n'est aucunement exécutoire¹¹ sur le parlement et donc ne remet pas en cause sa souveraineté, et où l'électorat peut se prononcer sur un principe¹² sans connaître le détail précis des décisions qui en découleraient¹³. Pour les uns, approuver - ou désapprouver le cas échéant - un principe est suffisant alors que pour les autres, cette méthode consiste à poser une question vague qui appelle une réponse vague, tout le contraire de ce qui fait la force de la pratique référendaire :

*Le problème des référendums est simple (en fait on s'en est souvent servi dans de nombreux pays dans un but contraire aux principes de la démocratie) dans la mesure où, à une question vague et imprécise, le peuple donne une réponse qui est ensuite utilisée comme une caution démocratique pour faire tout ce que le gouvernement voulait au début. Pour prendre leur décision, les Londoniens doivent donc savoir précisément à quoi ils s'engagent.*¹⁴

Mais tandis que les uns dénoncent la frilosité politique du *New Labour* face à l'exercice du pouvoir et à la gestion d'une majorité absolue historique, d'autres soulignent le fait que le référendum qui précède la loi a l'avantage de correspondre à la démocratie participative si chère au projet politique du *New Labour*¹⁵. Un référendum qui cherche à obtenir la caution de l'opinion publique plutôt qu'à trancher peut, en effet, être un nouveau moyen pour le parti de concilier sa majorité absolue qui implique une certaine centralisation de l'autorité politique, et sa volonté politique affichée de décentraliser le pouvoir¹⁶. Lorsqu'on connaît l'importance qu'attache le *New Labour* à la nouveauté dans le domaine politique, on comprend mieux son enthousiasme par rapport à la pratique référendaire. En effet, lors des débats à la Chambre des Communes consacrés à la gouvernance de Londres, les

⁹ Appelé néanmoins *take it or leave it referendum* par Ken Livingstone, futur maire de Londres, *Hansard*, 6 June 1997, col. 718.

¹⁰ Selon Glenda Jackson, Ministre des Transports, tout référendum qui a lieu avant la promulgation de la loi est exclusivement consultatif. Voir *Hansard*, 24 novembre 1977, col. 699.

¹¹ Voir *Hansard*, 10 novembre 1997, col. 650.

¹² *'The electors are surely entitled to know exactly what they are voting for rather than merely being asked to vote on trust, with the so-called--but vital--details to be sorted out later'*, *Hansard*, 6 juin 1997, col. 743.

¹³ *The devil is in the detail* diront à maintes reprises les opposants à cette méthode. Voir par exemple *Hansard*, 10 nov 1997, col. 596.

¹⁴ *'The problem with referendums is simple--in fact, they have often been used in many countries for the opposite of democracy--because a general, vague question is asked and the answer that people give is then used as a democratic excuse for doing whatever the Government they wanted to do in the first place. It is therefore important that, in making their decisions, the people of London know precisely what they are about'*, *Hansard*, 6 June 1997, col. 700.

¹⁵ *'Our proposals will demonstrate the Government's commitment to local democracy...'*, *ibid.*, col. 699. Le Ministre explique également que la date retenue, à savoir le 7 mai 1998, en même temps que les élections municipales, accroîtra la participation et de fait, la démocratie participative.

¹⁶ *'Let Londoners speak in the referendum; let them remove the unelected quangos and the existing fudge of Londonwide bodies'*, *ibid.*, col. 751. Par ailleurs, si l'expérience à Londres est couronnée de succès, le système pourrait être étendu à d'autres grandes villes.

analyses du Ministre en charge du dossier, Nick Raynsford, à défaut de répondre précisément aux interrogations des députés, sont matinales de la nouvelle rhétorique qui bientôt caractérisera la « troisième voie » du *New Labour*¹⁷. Dans sa bouche, l'une des qualités principales du référendum est, en effet, son originalité dans le paysage politique britannique.

C'est essentiellement l'engagement pris dans le manifeste travailliste qui semble légitimer le scrutin malgré les questions plus fondamentales laissées en suspens. Celles-ci concernent principalement le calendrier - et surtout le moment précis dans le processus parlementaire où le scrutin interviendra (avant ou après la procédure législative, avant ou après la publication du projet de loi) - et le découpage électoral de la capitale pour les besoins du référendum, ce qui, de fait, identifie les électeurs qui pourront s'exprimer. Les députés interrogent le ministre sur le coût de cette nouvelle instance, mais au-delà de son financement, pourra-t-elle en son nom propre prélever un impôt aux Londoniens ou créer une source de revenus qui lui sera propre¹⁸ ? Qui aura le dernier mot en cas de désaccord, l'assemblée ou le maire ? De plus, Londres dispose déjà d'un *Lord Mayor*, titre honorifique très ancien et très symbolique qui dépasse les frontières de Londres et parfois même celles du pays. N'y aura-t-il pas confusion entre les deux tout comme il pourra y en avoir entre les responsabilités politiques des municipalités existantes et celles de cette nouvelle autorité ? Il en est de même lorsqu'on évoque le contenu des bulletins du scrutin, et les choix qui seront éventuellement offerts aux Londoniens : pourront-ils se prononcer sur la mise en place d'un maire et d'une mairie – autrement dit un référendum « à choix multiples » -, ou tout simplement sur l'une des composantes de l'« autorité stratégique » prévue¹⁹ ? Pourront-ils donner leur avis concernant le mode de sélection du maire et *a fortiori* des membres de l'assemblée ? Ken Livingstone - ironie du sort – n'hésite pas, lorsqu'il évoque la proposition d'élire un maire directement, à comparer l'ensemble de ce projet à une simple marotte du leader qui a su rassembler le parti et l'emmener vers la victoire :

Pour dire la vérité, mon Parti sait que ni la section londonienne du Parti travailliste, ni les dirigeants des municipalités travaillistes de Londres, ni les membres du Parti ne soutiennent sans réserve l'idée d'avoir un maire élu séparément. Nous savons que l'idée enthousiasme le Premier ministre et qu'il y croit vraiment. Les responsables des municipalités travaillistes de Londres ont subi d'énormes pressions pour ne pas jouer les trouble-fête ou paraître déloyaux. Nous nous

¹⁷ 'We are a one-nation Government and our mission is to establish a one-city government in London, a citywide government that is inclusive, works in partnership with organisations and people, and, above all, works for the benefit of every citizen of London', *ibid.* col. 699. '...in the spirit of open government and inclusiveness, there is to be a thorough consultation process, including a Green Paper, a White Paper and a referendum before the final legislation', *ibid.*, col 734.

¹⁸ Pour l'ancien leader du GLC, Ken Livingstone, l'impossibilité de générer des fonds a considérablement limité le potentiel d'action de la municipalité du Grand Londres. Sa revanche est belle lorsqu'en tant que maire de Londres il réussit à imposer en 2003 la taxe « anti-embouteillage » (*congestion charge*) dont les fonds levés sont destinés à être réinvestis dans les transports en commun.

¹⁹ Le *Guardian* parle de 'package deal', 30 octobre 1997, p. 20.

*sommes donc tous ralliés à cette idée, et nous n'avons pas fait d'histoires ; c'était ce que voulait notre chef. Mais nous devons rester lucides : notre leader peut se tromper. Après y avoir accordé la réflexion nécessaire et après avoir amplement consulté les Londoniens, nous déciderons peut-être de ne pas continuer dans cette voie*²⁰.

De nombreuses questions sont soulevées pendant cette phase de consultation : l'idée d'organiser un référendum séduit mais ne donne pas lieu à un débat approfondi sur la pratique référendaire²¹. Peu de réponses précises sont fournies et seule la logique de respecter coûte que coûte les engagements formulés dans le manifeste est clairement perceptible. Mais cette réticence à s'engager dans un vrai débat de principe sur le recours au référendum peut s'expliquer : le *New Labour* est toujours très sensible aux doutes sur sa capacité de gouverner et le non-respect des engagements électoraux équivaudrait, à ses yeux, à une faiblesse politique majeure. Le parti a été élu sur ces promesses, elles figurent dans le manifeste et il convient de les honorer. Mais limiter l'engouement pour la pratique référendaire au seul engagement électoral ne suffit pas pour expliquer la démarche du *New Labour*. A l'approche des élections, Blair savait que son parti devait consolider son influence à Londres. Pour ce faire, il devait s'assurer le soutien de la presse locale et surtout de l'*Evening Standard*, lequel réclamait une administration centrale depuis bien longtemps²². D'emblée, le référendum à Londres dépassait l'enjeu d'une « simple » mairie pour la capitale : il s'agissait avant tout d'organiser une consultation qui n'empêche pas le *New Labour* de mettre en place les relais de son pouvoir et surtout celui exercé depuis son hyper centre²³. Peu importe, à ce moment-là, le contenu précis du référendum dans la mesure où la popularité du gouvernement fraîchement élu écartait toute possibilité d'une réponse négative de la part des électeurs londoniens.

Un référendum « entre parenthèses »

Le 29 juillet 1997 est publié le Livre Vert intitulé « *New Leadership for London; the Government's proposals for a Greater London Authority* »¹. Il propose 61 questions sur la future mairie mais aucune sur le référendum dont la légitimité

²⁰ 'If we are honest my party knows that there is no overwhelming support for a separately elected mayor in the London Labour party, among London Labour borough council leaders, or among Labour Members. We know that the Prime Minister is enthusiastic about the idea and that he genuinely believes in it. Massive pressure was brought to bear on Labour borough leaders to go along with the idea and not to rock the boat or appear disloyal. So we all went along with it; we did not make a fuss; it was what the leader wanted. But we must get it right: the leader may be wrong. After real thought and real consultation with Londoners, we may decide not to proceed with it', *Hansard*, op. cit., col. 717. Voir également *ibid.*, 19 novembre 1997, col. 403.

²¹ Voir *Lords' Hansard* 15 décembre 1997, col. 430. Lord Dahrendorf y souligne le fait que le gouvernement aurait pu débattre de la pratique référendaire **avant** les référendums en Ecosse et au pays de Galles de l'automne 1997 de manière à jeter des bases plus saines à cette pratique.

²² A ce propos, il semblerait que Tony Blair soit intervenu personnellement dans l'élaboration du document *A Voice for London*. Voir note 7.

²³ 'I am worried that we are seeing government by diktat from Downing Street and not government by decision of Parliament', *Hansard*, 11 février 1988, col. 499.

¹ Cm 3724.

semble avoir été acquise grâce au manifeste électoral. Pendant la période de consultation qui dure trois mois jusqu'au 24 octobre, 1289 réponses sont reçues par le Ministère de l'Environnement, des Transports et des Régions chargé du dossier².

L'argument principal avancé dans le Livre Vert en faveur de la mairie est le « déficit démocratique » dont souffre Londres depuis l'abolition en 1986 du *GLC*. On évoque une capitale où il y a « *beaucoup de gouvernement mais peu de pouvoir politique* »³. Pour justifier la mise en place d'une administration centrale, sont mis en avant les maux chroniques dont pâtit la capitale – et notamment le chômage et la pauvreté qui concernent tout particulièrement les personnes issues des minorités ethniques –, le besoin d'améliorer les infrastructures pour renforcer les performances économiques de Londres ainsi que la pollution qui nuit à la qualité de vie des habitants, voire à la pérennité de la ville en tant que capitale mondiale. C'est pour cette raison qu'on insiste sur le fait que la nouvelle autorité devra jouer un rôle « stratégique » inscrit dans le temps afin d'offrir aux Londoniens « *une qualité de vie améliorée et durable qui réunira sous la même bannière des objectifs environnementaux, économiques et sociaux* »⁴. Dans un langage qui d'ores et déjà caractérise la rhétorique du *New Labour*, la *GLA* devra être « *stratégique, démocratique, inclusive, efficace, petite, audible et consensuelle* ».

Ce Livre Vert est suivi le 28 octobre 1997 d'un projet de loi intitulé *Greater London Authority (Referendum) Bill*. Il concerne *a priori* le référendum qui sera organisé pour créer la nouvelle mairie de Londres et à ce titre reste – sans doute volontairement – vague quant à sa composition précise et *a fortiori* à la manière dont elle devra fonctionner. Ces informations devront faire l'objet d'un Livre Blanc qui sera publié au printemps 1998. A ce stade des débats, la question que l'on prévoit de poser, telle qu'elle est formulée dans le projet de loi, consiste à demander l'approbation pour une autorité constituée d'un « *maire élu, et d'une assemblée élue séparément* »⁵. Le projet de loi prévoit la date du 7 mai 1998 pour le scrutin, en même temps que les élections municipales pour réaliser des économies et identifie les électeurs qui seront autorisés à s'exprimer, à savoir les administrés des 32 *boroughs* de la capitale et des *wards* de la *City* de Londres⁶. Le mode de financement du référendum est également stipulé.

Les trois lectures du projet de loi ainsi que des amendements proposés ont lieu au mois de novembre 1997. Globalement, les questions continuent de porter sur l'utilité fondamentale de cette nouvelle « couche » de gouvernement alors que la capitale dispose déjà, à travers les différentes municipalités, d'une structure politique solide. Pour ce qui concerne le référendum, les députés – et plus tard les *Lords* – s'interrogent essentiellement sur le calendrier des étapes législatives, le nombre de questions qui doivent être posées et leur contenu, et les conséquences

² Pour une analyse de ces réponses voir Cm 3724, July 1997, Research Paper 97/114.

³ Tony TRAVERS & George JONES, *The New Government of London*, York: Rowntree Foundation, 1997, p. 28.

⁴ Department of the Environment Transport and Regions, *New leadership for London. A consultation paper*, Cm 3724, London: The Stationery Office, July 1997, p. 17, « *...an improved and lasting quality of life, combining environmental, economic and social goals* ».

⁵ « *...made up of a mayor and a separately elected assembly* ».

⁶ La *City* (ou le *Square Mile*) est sous la houlette du *Lord Mayor of London*.

qu'il peut avoir sur la souveraineté du parlement britannique. Les députés dont les circonscriptions sont limitrophes de la zone qui doit être administrée par la nouvelle mairie demandent au ministre d'expliquer leur exclusion du référendum alors qu'elles seront concernées par plusieurs responsabilités que celle-ci devra assumer, dont la police et les transports en commun⁷. Est posée également la question de la majorité qualificative⁸ qui, selon l'opposition rendrait le référendum plus légitime. On évoque aussi la durée d'ouverture des bureaux de vote pour le référendum.

Mais le ton a changé depuis les premiers débats et pour justifier ses choix, le *New Labour* évoque beaucoup plus facilement sa victoire « historique » du mois de mai. Si au début, pour défendre leur programme de référendums, les députés travaillistes se sont prêtés plus volontiers au jeu du débat parlementaire en bonne et due forme, désormais l'accent est clairement mis sur l'action. A tel point, d'ailleurs, que le recours au référendum semble acquis, et ce malgré les interrogations incessantes de l'opposition concernant le détail du scrutin. A cet égard et dans un souci de concrétiser le plus rapidement possible ses promesses de campagne, le gouvernement se sert de ce projet de loi pour demander à la Commission des Autorités Territoriales⁹ de se pencher sur le découpage électoral qui sera effectué à Londres en vue de constituer la nouvelle mairie et surtout l'assemblée. D'autre part, la commission devra étudier son fonctionnement et les locaux qui pourraient lui être affectés.

C'est sans doute ce deuxième volet du projet de loi qui donne l'impression que le référendum est relégué au deuxième plan derrière la stratégie de mise en place politique de la mairie. Les enjeux profondément politiques de cette nouvelle instance prennent le dessus par rapport à la consultation participative revendiquée. Même à ce stade du référendum, il s'agit surtout de veiller à ce que les choses se passent à Londres comme le bureau du premier ministre le souhaite¹⁰. De ce point de vue, la mairie de Londres ressemble de plus en plus au relais idéal, au niveau de la capitale, du projet politique global du *New Labour*. De ce fait, il perd de sa valeur de consultation populaire et s'inscrit dans un processus qui renforce le contrôle exercé depuis l'hyper centre du Parti travailliste. Il suffira, pour cautionner cette gestion du pouvoir, et comme ne manque pas de le souligner l'opposition, que l'électorat l'approuve par voie référendaire.

Une question de questions

Ayant relevé le fait que la proposition fondamentale concernant la *GLA* se retrouve modifiée dans le projet de loi¹, l'opposition conservatrice continue de désapprouver un référendum composé d'une seule question et demande que les

⁷ Il est prévu que la nouvelle mairie soit très impliquée dans la gestion des transports londoniens mais également, par le biais d'une *police authority* créée en son sein, dans l'organisation des forces de l'ordre de la capitale.

⁸ Une sorte de seuil de participation en dessous de laquelle, le résultat, quel qu'il soit, n'est pas valide.

⁹ *Local Government Commission*.

¹⁰ Lors des trois référendums, de fortes pressions émanant de Downing Street se sont faites sentir mais à chaque fois n'ont pas donné lieu au résultat escompté. On voit ici les prémisses de ce que l'on va bientôt appeler le '*control freakery*' et qui va caractériser les années Blair.

Londoniens puissent se prononcer sur le maire et l'assemblée en deux questions séparées². Selon elle, et soutenue sur ce point par l'*Evening Standard*³, si le gouvernement souhaite réellement interroger les Londoniens par voie référendaire, autant leur donner l'occasion de se prononcer sur chaque composante de la nouvelle autorité⁴. Il ne suffit pas de proposer la création d'une assemblée et d'un poste de maire pour la capitale sans préciser explicitement l'interaction entre les deux et la manière, par exemple, dont ce dernier devra répondre de son action⁵. Si les conservateurs pensent que le poste de maire pourrait concentrer trop de pouvoir entre les mains d'une seule personne, serait-ce en vertu du manifeste du candidat, ils s'accordent tout de même à convenir que :

[d]ans un environnement moderne où les médias sont omniprésents et dans lequel nous devons tous vivre, pour le meilleur et pour le pire, le besoin que l'on a de « leadership », et de personnalités fortes fait partie du processus qui permet de garantir le soutien de l'opinion publique au gouvernement, à ses ambitions et à ses objectifs. Il nous faut bien reconnaître qu'un maire élu peut jouer un rôle en donnant ce genre d'élan, d'orientation et de personnalité⁶.

Et plus loin d'affirmer qu'un maire élu directement donnerait un « leadership », offrirait une vision stratégique, serait source de dynamisme et orienterait les choix politiques nationaux vers une vision tournée davantage vers la capitale⁷. Par ailleurs, ils demandent que l'assemblée soit composée des responsables politiques des différentes municipalités de Londres, au nombre de 33 (y compris la City). De cette manière, ils pensent optimiser la synergie que l'on veut créer entre le pouvoir central « stratégique » représenté par le maire et les différentes municipalités. Celles-ci pourront justement veiller à ce que le maire défende les intérêts de toute la capitale et lui demander des comptes en ce sens.

¹ Initialement, et surtout dans le manifeste, on parlait d'une assemblée et d'un maire élu séparément, alors que dorénavant il s'agit d'un maire et d'une assemblée élue, elle, cette fois-ci, séparément.

² Le référendum en Ecosse a eu lieu et on dit que si les Écossais ont pu répondre à deux questions, alors pourquoi pas les Londoniens ? Les questions proposées sont : 'Do you want an (a directly) elected assembly ? Do you want a directly elected Mayor ?'

³ 'Labour rebels challenge Blair's voice for London. The Prime Minister was hit by damaging criticism of his one-question referendum next May. Many Labour branches and trade unions are urging a rethink to allow at least two questions to establish whether Londoners really want both an assembly and a figurehead mayor brought in from outside its ranks', *Evening Standard*, 10 novembre 1997.

⁴ Voir 'Double talk', *The Times*, 30 octobre 1997.

⁵ Sur ce point précis, l'Opposition conservatrice est fortement soutenue par la *Association of London Government* qui s'était, par ailleurs, exprimée dans sa réponse au Livre Vert sur la mairie de Londres.

⁶ 'In a modern media environment, in which we must all live, happily or unhappily, the need for leadership and personalities with impact is part of the process of securing public acceptance of the Government, their purposes and direction. We must recognise that an elected mayor can play a role in providing such impetus, direction and impact of personality', Hansard, 10 novembre 1997, col. 648.

⁷ 'A directly elected mayor would give leadership, offer strategic vision, provide energy and impetus and draw national policies towards a more London-oriented view', *ibid*.

Cette solution est rejetée par le *New Labour*, qui avant toutes choses, met en avant le rôle « supra municipal » que devra jouer l'ensemble - et non seulement le maire - de la *GLA*. Si l'assemblée est composée des dirigeants des différentes municipalités, le gouvernement craint que ceux-ci ne s'emploient à défendre essentiellement leur propre territoire sans accorder suffisamment d'importance à Londres. De la même manière, la tentation pourrait être grande pour le maire d'accorder des faveurs à telle ou telle municipalité pour en obtenir le soutien. Pour s'en défendre, le gouvernement insiste sur le fait que l'assemblée devra être « stratégique » plutôt que « politique » avec un intérêt tout particulier pour des enjeux qui concernent toute la capitale bien au-delà des frontières des municipalités.

Les libéraux démocrates, fidèles à leur volonté de décentraliser le pouvoir en Grande-Bretagne vers des instances de gouvernement régional⁸, préconisent l'élection d'une assemblée sans maire⁹. Comment, en effet, celui-ci, directement choisi par les Londoniens, prendrait-il en compte l'avis d'une assemblée élue indirectement ? Ils n'excluent pas, cependant, qu'un maire ou dirigeant puisse être choisi ultérieurement par l'assemblée. Soulignant le fait que le référendum qui précède la législation ne permet pas de lever ces ambiguïtés, les libéraux-démocrates souhaitent qu'il offre néanmoins aux Londoniens un choix limité grâce à deux questions concernant les deux composants de la *GLA*. Ils se distinguent toutefois des conservateurs en ce sens que, si l'amendement proposé de poser deux questions n'est pas accepté par le Parlement, ils s'engagent à soutenir le *New Labour* et à ne pas s'opposer à l'organisation du référendum.

Il ressort de ces étapes que le référendum de Londres, tel qu'il était plébiscité par le *New Labour* avant les élections législatives de mai 1997, est loin d'être un simple exercice de consultation. Il suffit de prendre en considération les amendements concernant la formulation de la question soumise aux Londoniens pour se rendre compte de la complexité que peut recéler une seule question *a priori* simple : faut-il un maire sans assemblée, une assemblée sans maire, un maire élu par l'assemblée, une assemblée constituée des dirigeants des conseils municipaux.... Comment, en effet, conjuguer le besoin de simplicité exigé par un référendum et les questions parfois très complexes qu'il soulève ? On comprend mieux que le gouvernement ait cherché la caution de l'opinion publique plutôt que son approbation, quitte à brouiller, quelque peu, les pistes de la démocratie parlementaire en organisant le scrutin avant la publication du texte de loi final. On comprend aussi que si les parlementaires semblent s'être intéressés de près au référendum, les élections municipales du 7 mai 1997 sont arrivées à point nommé pour inciter les Londoniens à y participer.

Le référendum à Londres

⁸ 'We want the authority to work full time on behalf of Londoners, dealing with matters that are not about hoovering up powers from local government but about taking powers away from the House and Whitehall', *Hansard*, 24 novembre 1997, 652.

⁹ Ken Livingstone, franc-tireur et peu convaincu par les arguments de son propre parti, déclare soutenir les libéraux démocrates, trois ans avant de devenir le premier maire de Londres.

Alors que le débat sur le référendum et la future mairie de Londres est déjà partiellement occulté par les spéculations autour des candidats au poste de maire, aucun des amendements proposés par l'opposition n'est retenu par le gouvernement. Il en va de même concernant ceux proposés par les *Lords* qui demandent, d'une part, un référendum à deux questions plutôt qu'une seule pour que les Londoniens puissent choisir l'une, l'autre ou les deux composantes de la *GLA* proposée par le gouvernement. D'autre part, ils demandent que le référendum soit précédé du projet de loi concernant la *GLA* dans lequel les responsabilités ainsi que le mode de fonctionnement de la nouvelle mairie seraient clairement précisés. Le gouvernement réitère son hostilité aux deux amendements proposés : un maire ne pourra pas exercer ses fonctions correctement s'il ne dispose d'une assemblée pour l'interroger sur ses choix. De la même manière, une assemblée sans orientation forte sous forme d'un maire ne donnera pas à la capitale le *leadership* requis pour que la *GLA* soit une instance stratégique pour toute la capitale. Le deuxième amendement est rejeté sous prétexte que le langage d'un *Bill* est bien trop abscons pour être compris du grand public alors qu'un Livre Blanc est l'occasion idéale pour décrire les grandes lignes d'un projet¹. Ayant reçu l'approbation des électeurs par voie référendaire, le législateur pourra s'appuyer sur le Livre Blanc pour écrire un projet de loi qui sera soumis à l'œil attentif des parlementaires².

Le 23 février 1998, la *Greater London Authority (Referendum) Bill* est signée par la Reine d'Angleterre. Le 25 mars est publié le Livre Blanc intitulé *A Mayor and Assembly for London: the Government's Proposals for modernising the Governance of London*. Il esquisse les grandes lignes autour desquelles le *New Labour* souhaite organiser la *GLA* et on y précise que ces propositions seront soumises à l'électorat par référendum le 7 mai³, notamment :

- La *GLA* comprendra d'une part un maire élu selon la procédure du « vote supplémentaire » du scrutin proportionnel⁴ et d'autre part une assemblée constituée de 25 personnes qui sera élue selon le système du membre « additionnel »⁵. L'assemblée et le maire seront élus tous les quatre ans.
- La *GLA* sera responsable des transports en commun, de la planification, du développement économique et des projets de réhabilitation, de l'environnement, de la police, des sapeurs pompiers et services d'urgence, des activités sportives et

¹ Cela n'empêche pas Sir Sidney Chapman de comparer les Livres Blancs aux bikinis: ' [...] *what they reveal may be interesting, but what they conceal is vital.*'

² Le Livre Blanc sera publié en braille, traduit en plusieurs langues et un résumé envoyé à chaque foyer concerné par le référendum. Il y a également eu une campagne de publicité pour le référendum par voie d'affichage, ondes hertziennes et presse. Un numéro de téléphone spécial était aussi à la disposition du public.

³ Une omission notoire : le projet, si tant est qu'il existât déjà, d'instaurer une taxe sur les véhicules à Londres.

⁴ Les électeurs indiquent deux noms par ordre de préférence. Si aucun candidat ne reçoit une majorité lors du premier tour, on compte les deuxièmes choix pour départager les deux premiers.

⁵ 14 membres seront élus dans des circonscriptions électorales créées spécialement selon le système uninominal à un seul tour. Pour équilibrer la composition de l'assemblée, 11 membres seront nommés par le Ministre de l'Intérieur selon un système proportionnel fondé sur le nombre global de voix obtenu par chaque parti sur l'ensemble de la capitale.

culturelles et des affaires sanitaires. Elle disposera d'un budget annuel de quelque £3,300 millions.

- La mise en place de la *GLA* coûtera environ £20 millions et les frais de fonctionnement annuels atteindront la même somme. 80 % de ces frais seront payés par le gouvernement et 20% par le biais de l'impôt local.
- Un nouvel organisme de police sera établi dont 11 membres seront issus de l'assemblée de la *GLA* et les autres nommés par le Ministre de l'Intérieur.
- Une nouvelle autorité responsable des sapeurs pompiers et des situations d'urgence sera créée⁶.
- Deux nouveaux organismes seront créés : *Transport for London*, responsable des transports en commun, et la *London Development Agency* qui devra assurer le lien entre la mairie, le marché de l'emploi et le monde des affaires. Tous deux rendront des comptes directement au maire.
- L'assemblée devra examiner dans les moindres détails l'action du maire ainsi que les performances des nouveaux organismes et agences.
- Une fois par mois le maire organisera une séance de questions avec le public londonien et une fois par an un débat public consacré à l'évolution de l'ensemble de la ville.

Le 7 mai 1998, la question suivante est posée aux Londoniens lors du référendum organisé le même jour que les élections municipales : « Êtes-vous favorable aux propositions du gouvernement concernant le conseil pour le Grand Londres constitué d'un maire élu directement et d'une assemblée élue séparément ⁷? » Les résultats du référendum se décomposent comme suit :

Electorat	5,016,064	
Participation	34.1 %	
Je suis favorable aux propositions du gouvernement.	1,230,759	72 %
Je ne suis pas favorable aux propositions du gouvernement.	478,413	28 %
TOTAL	1,709,172	
Bulletins nuls	26,178	0,53 %

Source : <http://www.election.demon.co.uk/london.html>

Les différentes municipalités affichent les résultats suivants :

⁶ *Fire and emergency planning authority.*

⁷ *'Are you in favour of the government's proposals for a Greater London Authority consisting of a directly elected mayor and a separately elected assembly?'*

Municipalité	Electorat	TPEM%	TPR%	Oui	%	Non	%	Nuls
B. & Dagenham* ⁸	112,374	25,4	24.9	20,534	73.5	7,406	26.5	303
Barnet	225,838	35,7	35.3	55,487	69.6	24,210	30.4	985
Bexley	166,301	36,6	34.7	36,527	63.3	21,195	36.7	441
Brent	169,698	36,9	35.6	47,309	78.4	13,050	21.6	1,920
Bromley	223,835	41	40.2	51,410	57.1	38,662	42.9	886
Camden	135,131	33,4	32.8	36,007	81.2	8,348	18.8	702
City of London	5,075	31,8	30.6	977	63.0	574	37.0	2
C. Westminster*	126,280	31,4	31.5	28,413	71.5	11,334	28.5	552
Croydon	223,588	37,8	37.2	53,863	64.7	29,368	35.3	826
Ealing	210,753	33,5	32.5	52,348	76.5	16,092	23.5	1,461
Enfield	200,913	33,3	32.8	44,297	67.2	21,639	32.8	707
Greenwich	151,916	32	32.3	36,756	74.8	12,356	25.2	378
Hackney	116,157	34	33.7	31,956	81.6	7,195	18.4	929
H. and Fulham*	111,776	34,2	33.5	29,171	77.9	8,255	22.1	716
Haringey	145,012	30,5	29.9	36,296	83.8	7,038	16.2	726
Harrow	155,120	36,7	36.0	38,412	68.8	17,407	31.2	971
Havering	177,509	34,7	33.9	36,390	60.5	23,788	39.5	489
Hillingdon	177,334	34,9	34.4	38,518	63.1	22,523	36.9	561
Hounslow	155,583	32,6	31.8	36,957	74.6	12,554	25.4	786
Islington	118,034	35,7	34.1	32,826	81.5	7,428	18.5	1,024
K. and Chelsea*	102,291	28	27.9	20,064	70.3	8,469	29.7	327
K-u-Thames*	101,605	39	41.0	28,621	68.7	13,043	31.3	336
Lambeth	183,477	32	31.6	47,391	81.8	10,544	18.2	860
Lewisham	175,022	29,7	29.3	40,188	78.4	11,060	21.6	610
Merton	130,656	38	37.5	35,418	72.2	13,635	27.8	513
Newham	146,019	28,4	27.8	33,084	81.4	7,575	18.6	1,222
Redbridge	173,873	36	34.9	42,547	70.2	18,098	29.8	1,233
R-u-Thames*	124,207	45,1	44.5	39,115	70.8	16,135	29.2	655
Southwark	161,781	32,9	32.3	42,196	80.7	10,089	19.3	600
Sutton	130,971	35,3	34.9	29,653	64.8	16,091	35.2	373
Tower Hamlets	123,433	34,4	34.1	32,674	77.5	9,467	22.5	2,160
Waltham Forest	156,186	34,4	33.6	38,344	73.1	14,090	26.9	773
Wandsworth	198,318	39	38.7	57,010	74.3	19,695	25.7	1,151

TPEM : Taux de Participation aux Elections Municipales

TDPR : Taux de Participation au Référendum

Source : *Ibid* & TPEM : <http://www.alg.gov.uk/upload/public/attachments/10/Election%20Bulletin%20May.pdf>

Dans l'ensemble, les chiffres montrent que ceux qui se sont exprimés lors des élections municipales ont également participé au référendum. En revanche, il n'y a qu'un seul cas – Kingston-upon-Thames – où le taux de participation au référendum a été supérieur à celui enregistré pour les élections municipales. Les hypothèses d'interaction entre les deux scrutins sont nombreuses et comprennent notamment les efforts déployés par les hommes et les femmes politiques directement concernés. Il est difficile, néanmoins, d'aller au-delà de ces quelques observations générales. Il convient, toutefois, d'ajouter que le taux de participation aux élections municipales de 1998 a été supérieur d'environ deux points à celui de 2002. On peut, par conséquent, supposer que cette différence est imputable en partie au référendum sans pour autant pouvoir confirmer s'il s'agit d'un réel succès pour la démocratie

⁸ *Barking and Dagenham, City of Westminster, Hammersmith and Fulham, Kensington and Chelsea, Kingston-upon-Thames, Richmond-upon-Thames.

participative. La question de la mobilisation en l'absence, le même jour, d'élections municipales dont les enjeux sont bien connus, restera une énigme.

Conclusion

Pour la première fois dans l'histoire britannique, le référendum de Londres a donné aux habitants de la capitale un espace d'expression exclusif. A ce titre, le référendum aurait sans doute mérité que l'on y consacre des fonds publics pour permettre à ses défenseurs tout comme à ses opposants de porter le débat au grand jour devant l'opinion publique. L'absence de campagnes de soutien ou d'opposition a largement contribué au peu d'intérêt suscité par le référendum de Londres. Si le gouvernement avait opté pour une majorité qualificative de 40% de l'électorat, comme cela avait été demandé par l'opposition, le référendum aurait été un échec. Maigre consolation si l'on considère qu'en cas d'application de la même règle, la grande majorité des élections municipales n'aurait pas, elle non plus, été validée.

Il n'en reste pas moins que la Chambre basse et dans une moindre mesure la Chambre haute du Parlement ont consacré un temps substantiel au référendum de Londres. A la lecture de ces débats, on a l'impression que l'analyse de fond sur la pratique référendaire a fait cruellement défaut tout au long du processus menant au référendum de Londres. S'il est facile d'identifier la place qu'il a occupé dans le calendrier du *New Labour*, il n'en va pas de même lorsqu'il faut définir celle qu'il occupe dans la démocratie parlementaire britannique. Peu de temps avant l'échéance du 7 mai 1998, l'un des députés a résumé ainsi la situation compliquée dans laquelle le *New Labour* s'était empêtré :

*Bien mieux certainement que la plupart des autres débats, celui auquel nous assistons actuellement souligne qu'il est insensé de faire appel à un référendum pour trancher des questions toujours difficiles et complexes. La décision qui nous incombe, en fin de compte, fait partie de ces questions difficiles et complexes ; il ne s'agit pas de la question toute simple proposée par le gouvernement lorsqu'il s'est lancé dans cette aventure*⁹.

Contrairement aux référendums en Ecosse et au pays de Galles et si tant est que la comparaison soit pertinente, celui de Londres ne donne pas l'impression d'avoir permis aux électeurs de la capitale de changer radicalement le destin de leur ville : ni même d'approuver ou de sanctionner l'action du gouvernement central ou de mettre en avant la démocratie participative du *New Labour*. Lorsque, au début de la procédure parlementaire, les libéraux-démocrates déclarent que « si les électeurs choisissent, ils en assument la responsabilité et on ne pourra pas en vouloir au

⁹ Hansard, 11 février 1998, col. 500. 'The debate surely illustrates better than most the folly of referendums as a means of trying to decide what are invariably difficult and complex questions. The decision before us, as it turns out, is just such a difficult and complex question, not the simple-minded question that the Government suggested when they started out on the venture'.

gouvernement de s'être trompé »¹⁰, ils raisonnaient, sans doute, par rapport à la victoire électorale « historique » de mai 1997. A cette époque, le *New Labour* bénéficiait indéniablement d'une grande popularité et ses actions trouvaient grâce auprès de l'électorat, au point où, sans doute, la perspective d'une participation faible, lors du référendum, ne l'inquiétait guère.

A cet égard, on peut considérer que les référendums sont l'apanage de gouvernements populaires. Sinon, la tentation est trop grande d'utiliser son bulletin non pas pour répondre à une question mais pour sanctionner un pouvoir en place. Lors des débats au parlement britannique, on a souvent comparé le référendum de Londres, compte tenu du fait qu'il est intervenu avant la publication du texte de loi final, à un chèque en blanc. Il est bien connu que l'on signe des chèques en blanc à ceux dont le crédit est intact, peu ou prou. Alors qu'en 1997 la victoire aux élections législatives témoignait pleinement de cette confiance, celle-ci s'est depuis lors estompée et il y a peu de chances, à l'heure actuelle, pour que le *New Labour* opte aussi facilement pour la voie référendaire afin de l'aider à faire ses choix.

¹⁰ 'If the people make the choice, they take the responsibility and the government cannot be blamed for getting it wrong', *Hansard*, 10 novembre 1997, col. 614.

Timothy WHITTON

LA PRATIQUE RÉFÉRENDADAIRE ET LA MAIRIE DE LONDRES

L'organisation à Londres d'un référendum pour savoir si les électeurs souhaitent voir créer une nouvelle instance supra municipale dans la capitale correspond à l'une des promesses électorales formulées par le *New Labour* en 1997. Une fois élu, le *New Labour* entend honorer tous ses engagements alors que le mandat très clair que l'électorat national vient de lui confier pourrait l'inciter à davantage de modération. Si au début le *New Labour* semble vouloir soumettre son projet de référendum à l'examen parlementaire habituel, il change d'attitude assez rapidement et sa démarche s'inscrit dans l'action plutôt que dans la concertation. On constate, alors, que le gouvernement n'a plus à cœur d'organiser un véritable scrutin dont l'objectif est d'interroger les Londoniens sur leurs ambitions en matière de représentation politique. Au contraire, il sait d'ores et déjà que la mairie de Londres sera le relais idéal pour le *New Labour* afin d'asseoir son pouvoir dans la capitale. Ainsi, le référendum s'apparente à une simple formalité pour donner un semblant de caution populaire à une décision déjà entérinée.

HOLDING A REFERENDUM ON THE GREATER LONDON AUTHORITY

Holding a referendum in London to see whether the electorate wanted the capital to be given a new supra-municipal authority was one of New Labour's 1997 election promises. Once elected, New Labour was committed to being true to its word even though it might have been inclined to be less ambitious given the mandate that it had just been handed by the whole nation. Whereas at the outset New Labour's intention was for the referendum to come under traditional parliamentary scrutiny, they quickly changed tack and replaced consultation by action. It appears thereafter that the government was far less interested in organising a ballot in order to discover the sort of political administration Londoners wanted. On the contrary, they knew only too well to what extent the new authority in London would be the ideal lever for New Labour to establish its powerbase in the capital city. In this way the referendum seems to have been a mere formality in order to give an already confirmed decision some sort of a popular backing.

Anciens numéros

Volume I, n° 1

AUX SOURCES DE L'ÈRE VICTORIENNE

Volume I, n° 2

RADICALISME ET LIBÉRALISME – ENSEIGNEMENT SECONDAIRE

Volume I, n° 3 (épuisé)

LA PRESSE

dir. B. Cassen et B. d'Hellencourt

Volume I, n° 4

WELFARE STATE – ESTHÉTIQUE ET PAYSAGE AU XVIII^e SIÈCLE

dir. M. Charlot

Volume II, n° 1

MALTHUS – L'IMMIGRATION

dir. R. Palacin

Volume II, n° 2

LES ÉLITES EN GRANDE-BRETAGNE

dir. P. Brennan

Volume II, n° 3 (épuisé)

GOUVERNEMENT CENTRAL ET GOUVERNEMENT LOCAL AU ROYAUME-UNI

dir. R. Palacin

Volume II, n° 4

EMPLOI ET CHÔMAGE EN GRANDE-BRETAGNE, 1979–1983

dir. M. Babaz, C. Guichard et M. Quéré

Volume III, n° 1

LA VIE POLITIQUE BRITANNIQUE DEPUIS 1945

dir. M. Charlot et S. Baudemont

Volume III, n° 2

**LA GRANDE-BRETAGNE DE L'ENTRE-DEUX-GUERRES FACE À LA MONTÉE
DES PÉRILS EXTÉRIEURS**

dir. S. Baudemont

Volume III, n° 3

ESTHÉTIQUE ET SOCIÉTÉ

dir. M. Baridon et C. Comanzo

Volume III, n° 4

L'ESTABLISHMENT

dir. M. Charlot

Volume IV, n° 1

INTELLECTUELS ET POLITIQUE EN GRANDE-BRETAGNE

dir. B. d'Hellencourt et R. Sibley

Volume IV, n° 2 (épuisé)

LA GRANDE-BRETAGNE ET L'EUROPE, 1945–1986

dir. R. Marx

Volume IV, n° 3

ATTITUDES FACE À LA CRISE EN GRANDE-BRETAGNE

dir. J.-P. Ravier et F. Poirier

Volume IV, n° 4

LE SYNDICALISME EN GRANDE-BRETAGNE

dir. R. Sibley

Volume V, n° 1

LE CORPS : ÉVOLUTION DES ATTITUDES EN GRANDE-BRETAGNE

dir. S. Baudemont

Volume V, n° 2

L'IRLANDE DU NORD

dir. P. Brennan

Volume V, n° 3 (automne 1989)

LONDRES

dir. M. Curcurù et J. Carré

Volume V, n° 4 (printemps 1990)

LES MÉDIAS EN GRANDE-BRETAGNE : LE QUATRIÈME POUVOIR DEPUIS 1855

dir. B. d'Hellencourt et J-C.Sergeant

Volume VI, n° 1 (automne 1990)

L'ÉDUCATION EN GRANDE-BRETAGNE

dir. M. Lemosse

Volume VI, n° 2 (printemps 1991)

PAUVRETÉ ET ASSISTANCE EN GRANDE-BRETAGNE AU XIX^e SIÈCLE

dir. J. Carré

Volume VI, n° 3 (automne 1991)

RELIGION, POLITIQUE ET SOCIÉTÉ EN GRANDE-BRETAGNE

dir. S. Dayras et C. D'Haussey

Volume VI, n° 4 (printemps 1991)

LE THATCHÉRISME

dir. M. Charlot et F. Poirier

Volume VII, n° 1 (automne 1992)

LES ÉLECTIONS DE 1992 EN GRANDE-BRETAGNE

dir. M. Charlot

Volume VII, n° 2 (printemps 1993)

LA RÉVOLUTION INDUSTRIELLE EN GRANDE-BRETAGNE (1760–1830)

dir. R. Marx

Volume VII, n° 3 (automne 1993)

L'IMMIGRATION

dir. B. d'Hellencourt

Volume VII, n° 4 (printemps 1994)

LA MONARCHIE BRITANNIQUE

dir. M. Charlot

Volume VIII, n° 1 (automne 1994)

LES ÉLITES FONCIÈRES (1750–1846) – LES *INNER CITIES* DEPUIS 1960

dir. J. Carré et J-P. Révauger

Volume VIII, n° 2 (printemps 1995)

ASPECTS DU XIX^e SIÈCLE – ENJEUX CONTEMPORAINS

dir. J.-C. Sergeant

Volume VIII, n° 3 (automne 1995)

LA CONQUÊTE DU SUFFRAGE UNIVERSEL (1832–1928)

dir. G. Bonifas

Volume VIII, n° 4 (printemps 1996)

LE VOYAGE

dir. G. Guilcher

Volume IX, n° 1 (automne 1996)

LA SOCIÉTÉ ANGLAISE EN GUERRE (1939–1945)

dir. A. Capet

Volume IX, n° 2 (printemps 1997)

L'ÉCOSSE CONTEMPORAINE

dir. J. Leruez et C. Civardi

Volume IX, n° 3 (automne 1997)

LES ÉLECTIONS GÉNÉRALES DE 1997 EN GRANDE-BRETAGNE

dir. M. Charlot

Volume IX, n° 4 (printemps 1998)

L'ÉTAT-PROVIDENCE

dir. M. Lemosse, A. Kober-Smith, T. Whitton

Volume X, n° 1 (automne 1998)

LES ANNÉES WILSON

dir. M. Lemosse

Volume X, n° 2 (printemps 1999)

LA NATIONAL LOTTERY

dir. M. Charlot et M. Lemosse

Volume X, n° 3 (automne 1999)

L'ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR EN GRANDE-BRETAGNE

dir. M. Lemosse

Volume X, n° 4 (printemps 2000)

SPORT ET ENJEUX IDENTITAIRES DANS LES ÎLES BRITANNIQUES

dir. R. Sibley et E. Roudaut

Volume XI, n° 1 (automne 2000)

PAUVRETÉ ET INÉGALITÉS EN GRANDE-BRETAGNE, 1942-1990

dir. J.-P. Révauger

Hors série n° 1 (mars 2001)

MÉLANGES EN L'HONNEUR DE ROLAND MARX

dir. M. Charlot et R. Sibley

Volume XI, n° 2 (printemps 2001)

LE CINÉMA BRITANNIQUE

dir. A. Shepherd

Volume XI, n° 3 (février 2002)

TONY BLAIR ET LA RÉFORME DES INSTITUTIONS

dir. J.-Cl. Sergeant

Volume XI, n° 4 (octobre 2002)

LES ÉLECTIONS LÉGISLATIVES DE 2001 AU ROYAUME-UNI

dir. M. Charlot

Volume XII, n° 1 (décembre 2002)

LA « RELATION SPÉCIALE » ROYAUME-UNI / ÉTATS-UNIS ENTRE MYTHE ET RÉALITÉ, 1945-1990

dir. J.-Cl. Sergeant

Volume XII, n° 2 (printemps 2003)

LA SITUATION ET LES POLITIQUES DE L'EMPLOI EN FRANCE ET EN GRANDE-BRETAGNE, 1990-2000

dir. M. Lemosse

Volume XII, n° 3 (automne 2003)

LA VILLE VICTORIENNE

dir. J. Carré

Volume XII, n° 4 (printemps 2004)

CONSTANTES ET ÉVOLUTIONS DE LA SOCIÉTÉ BRITANNIQUE, XIX^e-XXI^e SIÈCLES : MÉLANGES EN HOMMAGE À MONICA CHARLOT

dir. A. Capet

Volume XIII, n° 1 (automne 2004)

WILLIAM MORRIS

dir. M. Faraut et G. Bonifas

Volume XIII, n° 2 (printemps 2005)

DÉCENTRALISATION ET PARTICIPATION CITOYENNE : UNE NOUVELLE RÉPARTITION DES POUVOIRS EN ANGLETERRE ?

Dir. A. Kober-Smith, S. Nail et D. Fée

Volume XIII, n° 3 (automne 2005)

LES ÉLECTIONS LÉGISLATIVES DE 2005 AU ROYAUME-UNI

dir. y. d'Hellencourt et G. Leydier

Volume XIII, n° 4 (printemps 2006)

ART ET NATION

dirh Sh u ~≡ X ≈ X

Volume XIV, n° 1 (automne 2006)

LA DÉVOLUTION DES POUVOIRS À L'ÉCOSSE ET AU PAYS DE GALLES

dir. C. Civardi et M. Jones

Volume XIV, n° 2 (printemps 2007)

LES USAGES DU TEMPS LIBRE

dir. E. Roudaut

Volume XIV, n° 3 (automne 2007)

LE DÉFI MULTICULTUREL

dir. G. Millat

Volume XIV, n° 4 (printemps 2008)

L'HISTOIRE SOCIALE EN MUTATION

dir. F. Bensimon

Volume XV, n° 1 (automne 2008)

ASPECTS DU DÉBAT SUR L'ABOLITION DE L'ESCLAVAGE EN GRANDE-BRETAGNE 1787-1840

dir. L. Germain et S. Halimi

Volume XV, n° 2 (printemps 2009)

LES SYNDICATS BRITANNIQUES : DÉCLIN OU RENOUVEAU

dir. A-M. Motard

ACQUISITION DES ANCIENS NUMÉROS



Jusqu'au **volume V, n°4** (le numéro : **15 €**) :

Adresser la commande accompagnée d'un chèque à la Trésorière du CRECIB :

Myriam BOUSSAHBA
Département d'anglais
UFR de Lettres
Université de Rouen
76821 Mont Saint Aignan Cedex

Frais de port : 4,50 € pour un numéro et 1,50 € par numéro supplémentaire

*

Du **volume VI, n°1** au **volume VIII, n°2** (le numéro : **15,24 €**)
Du **volume VIII, n°3** au **volume XIII, n°1** (le numéro : **18,29 €**)
À compter du **volume XIII, n°2** (le numéro : **15 €**)

Acheter en ligne : <http://psn.univ-paris3.fr>

*Ou adresser la commande accompagnée d'un chèque
libellé à l'ordre de la régie des Presses de la Sorbonne Nouvelle à :*

BOUTIQUE DES CAHIERS
8 rue de la Sorbonne
75005 Paris
☎ 01 40 46 48 02
📠 01 40 46 48 04

Frais de port : 4,50 € pour un numéro et 1,50 € par numéro supplémentaire

TABLE DES MATIÈRES

Bernard d'HELLEN COURT et Pauline SCHNAPPER	Avant-propos p. 5 <i>Foreword</i>
Pauline SCHNAPPER	Les Promesses de référendum depuis 1991, ou comment se débarrasser de la question européenne..... p. 9 <i>Referendums on Europe, or How to Dodge a Difficult Issue</i>
Agnès ALEXANDRE- COLLIER et Karine TOURNIER-SOL	Le Rôle des associations eurosceptiques et du <i>United Kingdom Independence Party</i> dans la campagne référendaire de 2005 autour du traité constitutionnel européen..... p. 19 <i>The Role of Eurosceptic Associations and the United Kingdom Independence Party in the 2005 Referendum Campaign on the European Constitutional Treaty</i>
Edwige CAMP	La Pratique référendaire en Écosse..... p. 31 <i>The Referendum in Scotland</i>
Moya JONES	The Referendums in Wales: 1979, 1997..... p. 45 <i>Les Référendums au pays de Galles : 1979, 1997</i>
Wesley HUTCHINSON	Le Référendum dans les deux Irlande..... p. 55 <i>The Referendum in Ireland : The Two Traditions</i>
Tim WHITTON	La Pratique référendaire et la Mairie de Londres..... p. 67 <i>Holding a Referendum on the Greater London Authority</i>
Jean-Claude SERGEANT	Le Référendum régional de 2004 en Angleterre : anatomie d'un échec..... p. 85 <i>The 2004 Regional Referendum in England : Anatomy of a Failure</i>
Résumés / <i>Abstracts</i>	p. 97
Anciens numéros / <i>Back Numbers</i>	p. 101